

9.04  
1512

Economics and Sociology  
Occasional Paper No. 1512

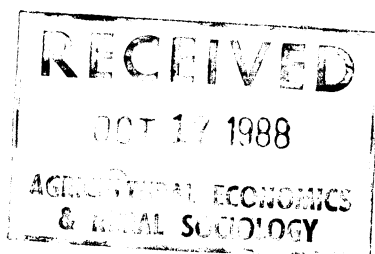
COSTA RICA  
POLICY TOOLS FOR RURAL FINANCE

AGRICULTURAL ECONOMICS  
& RURAL SOCIOLOGY

COSTA RICA  
EL DEBATE POLITICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

por

Tomás Miller



Rural Finance Program  
The Ohio State University  
and  
Academia de Centroamérica

September, 1988

**COSTA RICA:**  
**EL DEBATE POLITICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

Tomas Miller \*

**I. INTRODUCCION**

Este trabajo intenta describir el debate sobre la política agropecuaria costarricense desde setiembre de 1986 hasta mayo de 1988. La información fue recabada de entrevistas con los principales líderes del sector y noticias periodísticas de los medios de prensa escrita.

Se presenta una breve reseña de los principales grupos de agricultores organizados. Esa lista no es exhaustiva, pero incluye a las agrupaciones con mayor número de afiliados o aquellas con una participación destacada.

**II. LOS GRUPOS DE AGRICULTORES ORGANIZADOS**

**A. Unión Nacional del Sector Agropecuario (UNSA)**

UNSA fue fundada en octubre de 1987. Está constituida por 32 organizaciones, entre cámaras, sindicatos, cooperativas y asociaciones. De acuerdo a representantes de UNSA, cuenta con más de 100.000 afiliados, incluyendo agricultores activos y pasivos. Los miembros de UNSA reconocen que las diferentes agrupaciones tienen diversas ideologías, pero que el problema agropecuario que las aqueja es el mismo.

Para evitar conflictos políticos entre sus integrantes, UNSA está dirigida por un cuerpo colegiado, compuesto de dos represen-

tates de cada agrupación. Las decisiones se toman por unanimidad y existe un compromiso de no separarse de la organización aún cuando los problemas particulares de algún gremio sean resueltos.

En el pasado se han dado ejemplos de frentes comunes de grupos de presión del sector agropecuario: el Frente Agropecuario Nacional (1986) y la Unión Nacional de Productores Agropecuarios. Sin embargo, la experiencia de esos frentes ha demostrado que esos grupos tienen un ciclo de vida corto, primero porque existe un gran atractivo de obtener ganancias gremiales desligándose del frente y segundo por la falta de capacitación en lo que a cabildeo y "lobbying" se refiere.

Los grupos de presión importantes que no están en UNSA la critican por ser una organización con intereses contradictorios. Según palabras de un banquero, UNSA aglomera a la extrema derecha y a la extrema izquierda.

Los grupos más destacados de UNSA son la Cámara de Granos Básicos, cuyo presidente a lo largo de 10 años ha sido Antonio Capella; la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA), dirigida por Carlos Campos y el Frente Agropecuario de la Zona Atlántica (FAZA), dirigida por Ulises Blanco. Los dos últimos grupos son de tendencia izquierdista y consideran que los problemas del agro se originan en una mala distribución de la tierra. El señor Capella percibe la crisis agropecuaria como el resultado de las políticas contenidas en el programa de ajuste estructural.

La crítica más fuerte que se hace a los afiliados de UNSA,

especialmente a los grandes agricultores, es su anuencia a jugar con el principio de propiedad privada, cuestionado por algunos dirigentes de UNSA. La única razón por la que se explica esa actitud es que en su mayoría los grandes agricultores están ubicados en Guanacaste, mientras que los grupos beligerantes se concentran en la zona Atlántica. Esa extraña coalición entre grupos tan heterogéneos es posible en tanto que los beneficios obtenidos sean mayores a los que individualmente pudieran lograr.

Las organizaciones pequeñas de UNSA dicen estar concientes de ser utilizadas por los grandes. Sin embargo, ese criterio no es compartido por las agrupaciones que no están en UNSA, quienes consideran que los intereses ideológicos y políticos de los grupos izquierdistas son los más favorecidos.

Los grupos de presión pequeños de UNSA, los de la zona Atlántica, no creen que sea posible buscarle una solución al problema del agro mientras existan los convenios bilaterales con los organismos internacionales.

El señor Capella admite que los grupos beligerantes de UNSA cada vez se inclinan por medidas de presión más fuertes y el control de esas fuerzas es cada vez más difícil de contener.

Las agrupaciones de tendencia izquierdista de UNSA admiten que a menudo existen conflictos con los grandes agricultores representados en UNSA. Esos diferendos se originan principalmente porque entre ellos pueden darse relaciones (obrero-patronales) y porque algunos líderes de sindicatos campesinos se han manifestado en favor de topes máximos de proteccionismo para

una empresa dada.

En relación a la especialización de funciones de los diferentes integrantes en UNSA, se puede afirmar que los grandes ayudan con los campos pagados, cartas y manifiestos; los pequeños, por su parte, se encargan de los bloqueos, desfiles, tomas de bancos, ocupación de tierras, edificios y otro tipo de piquetes.

Posiblemente UNSA sea una coalición transitoria. Así lo sugieren las experiencias con ese tipo de organizaciones en el pasado.

UNSA considera que sus principales conquistas son:

- (a) Concientizar al Poder Ejecutivo de que existe un grave problema agropecuario.
- (b) Enviar a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley FODEA.
- (c) Estudiar la posibilidad de dar crédito de subsistencia, que permita el desarrollo de las actividades de lenta recuperación simultáneamente con rubros de corto plazo.
- (d) Dar prioridad a las actividades agrícolas a financiarse durante 1988, ajustar los avíos a un costo real y financiar entre el 68 por ciento y 75 por ciento de los proyectos agropecuarios.
- (e) Imponer a los bancos del estado un programa crediticio como el que en el pasado preparaba el Banco Central de Costa Rica.

El programa crediticio que UNSA presentó al Gobierno se

observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Program Crediticio Propuesto por UNSA.

CULTIVO	AREA A FINANCIAR (Hectáreas)	TOTAL (millones de colones)
Arroz	56.000	1904
Maíz	82.000	1660
Sorgo	5.700	150
Frijol	42.633	803
Aguacate	250	20
Manzana	37	12.7
Pejibaye		
Fruta	250	20
Café		
(Siembra nueva)	400	54
Cacao	7.100	474
Chile picante	160	147
Colmenas	1.475	19.6
Macadamia	1.575	99
<b>TOTAL</b>		<b>5.363</b>

Los bancos aceptaron este programa crediticio con la condición de que las recuperaciones mantengan su comportamiento actual.

B. Federación de Cámaras de Ganaderos de Costa Rica

Este grupo, organizado por 18 cámaras con 20.000 afiliados, es presidido por José Alberto Amador. El señor Amador tiene 18 años de experiencia en la Federación de Ganaderos y entre los grupos del sector su capacidad de cabildeo y de negociación son cualidades muy reconocidas.

La Federación percibe el problema como el resultado de un sistema de precios totalmente distorsionado, en el que se han

introducido paulatinamente reformas que desprotegen al sector agropecuario. El alto costo de la mano de obra, la maquinaria y los insumos agropecuarios, los impuestos y los gastos financieros, aunados a una política de precios errada, que por espacio de 10 años obligó al productor a vender el producto en el mercado local a la mitad del precio del mercado internacional, han afectado al sector severamente.

La Federación de Ganaderos es un frente de presión que trabaja solo. Cuando su estrategia lo requiere, sin embargo, busca alianzas con otros grupos. No obstante, no creen que un frente común como el de UNSA sea un buen medio de presión.

Consideran que el estado de conflicto permanente no es útil ni conveniente. La estrategia de un grupo de presión debe ser flexible, oportuna y dispuesta a ceder ante cambios y compromisos.

La Federación de Ganaderos critica a UNSA por ser una organización con intereses contradictorios, aferrada al maíz y dispuesta a jugar con el principio constitucional de la propiedad privada. En UPANACIONAL reconocen una mayor responsabilidad y una dirigencia que no sabe ejercer el poder que tiene.

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria es considerada como la élite de los productores, una organización con muchos recursos y apoyo, pero sin poder de presión.

Las conquistas de la Federación de Ganaderos de Costa Rica son:

(a) La aprobación de la Ley FODEA, especialmente el capítulo

de la adecuación de deudas de los productores agropecuarios y saneamiento de la cartera bancaria.

(b) Eliminación del control de precios de la carne para consumo local.

(c) Financiamiento subsidiado y dirigido para los ganaderos que participan en el programa de incremento a la productividad.

C. Unión Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores (UPANACIONAL)

UPANACIONAL se autodefine como un sindicato democrático y cristiano fundado en 1981. Tiene afiliados 21.000 agricultores. En un principio sostuvieron conversaciones para integrarse a UNSA. Sin embargo, su cuota de poder sería la misma que la de las organizaciones pequeñas con menor cantidad de afiliados. Además, están concientes de que solos obtienen mayores ganancias que en UNSA.

Una de las mayores críticas a UPANACIONAL por parte de los otros grupos de presión es que no se oponen al Gobierno y que están muy identificados con el Partido Liberación Nacional. En efecto, los líderes reconocen su similitud ideológica con el Gobierno, pero aceptan que es necesario mejorar en muchos campos.

Los otros grupos reconocen el poder de UPANACIONAL, poder que no es utilizado por la dirigencia.

Recientemente el Secretario General de UPANACIONAL, Freddy Murillo, fue reemplazado por Guido Vargas y aunque los otros



grupos perciben el cambio como el resultado de una pugna interna y el inicio de un cambio de UPANACIONAL, ambos líderes niegan esa afirmación. Mientras no varíe el criterio de las bases, UPANACIONAL seguirá trabajando igual.

UPANACIONAL, a diferencia de UNSA, sí cree que es posible resolver la crisis agropecuaria, aún con los convenios con organismos internacionales que ha suscrito el Gobierno.

Los medios de presión de UPANACIONAL son muy parecidos a los de UNSA, aunque tienden a ser más demostrativos y concurridos.

El 18 de Abril de 1988 UPANACIONAL entregó al Ministerio de Agricultura un programa de desarrollo agropecuario, en el que se plantean cuatro puntos importantes:

- (1) Que los precios de venta de los productos agropecuarios cubran los costos de producción y garanticen un margen de ganancias.
- (2) No permitir importaciones (pagadas o regaladas) de productos agrícolas frescos o industrializados, que atenten contra el productor nacional.
- (3) Regulación y planificación de la actividad agrícola de consumo interno y de exportación, su comercialización e industrialización, por medio de una legislación adecuada.
- (4) Tramitación de la Ley del Régimen Equitativo de Relaciones entre productores, semillaristas, comercializadores, industrializadores y exportadores de productos perecederos agrícolas.

Las conquistas de UPANACIONAL son:

- (a) Lograr indemnización por 350 millones de colones a paperos y crédito a intereses subsidiados.
- (b) Amplia moratoria de deudas de productores (inicio de la Ley FODEA).
- (c) Eliminar impuestos a la producción contenidos en el Paquete Tributario.
- (d) En Tierra Blanca se obtuvo una finca de 24 hectáreas con algunos edificios, para crear ahí un Centro de Capacitación para agricultores de UPANACIONAL.
- (e) Eliminar la creación del Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas del proyecto de la ley FODEA.

D. Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria

La Cámara de Agricultura y Agroindustria de Costa Rica fue fundada en noviembre de 1946 y en 1984 se modificaron los estatutos y se constituyó la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Los demás grupos de presión la perciben como la agrupación que aglomera a la élite de los agricultores costarricenses.

La CNAA está integrada por 13 cámaras. Tiene 200 afiliados directos y entre 5.000 y 6.000 afiliados indirectos. Entre las cámaras que integran la CNAA existen a menudo conflictos y diferendos. Por ejemplo, los sorgueros y los productores de alimento de ganado y los importadores de insumos agropecuarios son miembros con intereses claramente distintos.

En conjunto con el Consejo Agropecuario y Agroindustrial

Privado (CAAP) tienen una base de datos y acceso a información y estudios útiles para los grupos de presión y los inversionistas.

Los mecanismos de presión de la CNAA son principalmente de persuasión, diálogo y discusión de políticas al más alto nivel con los gerentes de los bancos, ministros y funcionarios de organismos internacionales. Para ello organizan mesas redondas, conferencias, seminarios y visitas.

Uno de los logros más importantes de la CNAA ha sido el capítulo III "de otros incentivos" a la Ley FODEA.

E. Federación Nacional Campesina (FENAC)

Esta agrupación está formada por 16 sindicatos y aproximadamente 5.000 afiliados. Los líderes de la FENAC son de tendencia marxista y su influencia principal se ejerce en la zona Atlántica, Zona Sur, Upala y Cantón de la Cruz.

El 15 de septiembre de 1987 tomaron el atrio de la Catedral por espacio de 10 días. Un año antes (el 18 de septiembre de 1986) habían tomado la Catedral violentamente, reclamando al Gobierno definir su política agropecuaria. En esa oportunidad actuaron con otros grupos de campesinos organizados y anunciaron una huelga de hambre que mantuvieron por tres días, hasta que el Gobierno, con ayuda del Arzobispado de San José, encontró una solución pacífica al conflicto.

A raíz del conflicto, el Ministro de Agricultura se comprometió a dar a conocer su programa agropecuario el 3 de octubre de 1986.

### III. LA POLITICA AGROPECUARIA DE COSTA RICA

El 3 de octubre de 1986, el Ministro de Agricultura y Ganadería anunció las políticas y programas para el sector agropecuario, en un documento denominado Un Diálogo Permanente. Esas políticas y todas las acciones que de ahí en adelante toma el Ministerio de Agricultura y Ganadería se conocen como políticas de Agricultura de Cambio.

El programa reitera la necesidad del diálogo entre los grupos que intervienen en el sector y la independencia de Costa Rica en la toma de decisiones que le atañen.

Los múltiples objetivos que esboza son:

- (a) Garantizar el suministro de crédito adecuado y oportuno para las necesidades del agro determinando, conjuntamente con los bancos comerciales del Estado, el monto del crédito que se destinará al sector agropecuario.
- (b) Incrementar la producción y la productividad de los productos no tradicionales de exportación; para ello se dará énfasis a la especialización regional basada en la zonificación agrícola.
- (c) Proteger la producción nacional y evitar la importación de productos en los que se haya alcanzado autosuficiencia.
- (d) Aumentar la dotación de tierras y acelerar programas de titulación.
- (e) Reactivar al sector ganadero.
- (f) Continuar estimulando la producción nacional de ar-

títulos alimentarios para satisfacer el consumo interno.

(g) Hacer más eficiente y estable el sistema de producción agropecuaria, en sus aspectos técnicos, económicos y sociales. Se buscará la integración vertical del proceso productivo.

Para alcanzar esos objetivos se proponen medidas como las siguientes:

(a) Reorientar el desarrollo agropecuario impulsando dentro de un esquema de especialización regional los siguientes productos:

REGION CHOROTEGA

Caña de azúcar, ganadería, soya, algodón, maní, girasol, frutales (mango, cítricos, marañón y melón).

REGION CENTRAL

Hortalizas, cardamomo, ornamentales, tabaco.

REGION PACIFICO CENTRAL

Frutales (mango, papaya, marañón), pesca, ganadería, ajonjolí, maní, soya, palma africana.

REGION HUETAR NORTE

Cacao, macadamia, frutales (cítricos, piña), ganadería.

REGION HUETAR ATLANTICA

Banano, macadamia, plátano, ganadería, cacao.

REGION BRUNCA

Palma africana, cacao, ganadería, soya, frutales (cítricos, piña, papaya).

(b) Apoyar la producción de productos tradicionales y

organizar las actividades ganaderas y cacaoteras por medio de organismos semejantes al Instituto del Café, Asociación Bananera Nacional y Liga Industrial de la Caña de Azúcar.

(c) En cuanto a los precios de sustentación del frijol y maíz, el Consejo Nacional de Producción (CNP) garantizará la compra de la totalidad de la producción. Esos precios se reducirán paulatinamente.

El CNP procurará mantener identificados a los pequeños productores y evitar así alteraciones de precios que a veces provocan las compras a intermediarios.

Se preveé el establecimiento de cuotas internas y de exportación si se produjeran excedentes.

(c) El CNP y el Ministerio de Economía (MEIC) tomarán las acciones necesarias para fijar precios de los insumos para el productor.

(d) Se creará un sistema preferencial para el uso de energía eléctrica en la producción agropecuaria y agroindustrial.

(e) Modificar impuestos sobre la renta y el impuesto territorial, a través de la ley FODEA.

(f) Se brindará tasas de interés concesionarias para pequeños y medianos agricultores según produzcan productos tradicionales o productos dentro del esquema de agricultura de cambio.

(g) Se creará un Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas que sustituya el seguro de cosechas. Ese Fondo se financiará con el 3 por ciento del valor de las cosechas como con-

tribución de los productores.

(h) Se mejorarán los sistemas de comercialización interna de los productos agropecuarios.

(i) Se le dará mayor participación a la empresa privada para solucionar los problemas de comercialización de los productos de exportación.

Ese programa ha sido criticado en sus aspectos de fondo. Tiene la gran desventaja de enfocar el problema agropecuario ignorando otros sectores de la economía y las restricciones impuestas por organismos internacionales al suscribir convenios bilaterales.

En agosto de 1986, el presidente del Banco Central de Costa Rica, Dr. Eduardo Lizano, publicó un artículo denominado "El Proteccionismo Agrícola: El Talón de Aquiles de la Economía Nacional". En él se exponen claramente las consecuencias de un programa como el que dos meses más tarde el MAG presentaría para orientar su trabajo.

El Gobierno, al suscribir la carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional, se compromete a tomar medidas que garanticen la utilización de los recursos para ajustarse a un programa de estabilización económica. Este compromiso y el programa de Ajuste Estructural con el Banco Mundial según el cual, para hacerle frente a los desequilibrios deben adoptarse medidas de largo plazo que incluyen la revisión de las políticas arancelarias, controles de precios, subsidios y un programa crediticio que permita una distribución de los recursos de

acuerdo con su rentabilidad, impiden que el MAG fije sus políticas en forma aislada, como se pretende con este programa.

#### IV DESARROLLO DEL DEBATE POLITICO DEL SECTOR AGROPECUARIO (octubre 86- mayo 88)

Desde el momento en que el Ministerio de Agricultura y Ganadería anunció las políticas y programas para el sector agropecuario en el documento "Un Diálogo Permanente", diversos grupos reaccionaron. El primer careo lo sostuvieron el presidente del Consejo Nacional de Producción, Antonio Alvarez Desanti y el señor Alberto Esquivel, Ministro de Agricultura y Ganadería. Mientras que Alvarez Desanti sostenía que el plan empezaba a ponerse en práctica el 1 de enero de 1987, el Ministro Esquivel aseguraba que desde el momento en que se dió a la luz pública (3 de octubre del 86), el programa se estaba ejecutando. Este pasaje, que por lo demás no tuvo importancia, auguraba los destinos de la política agropecuaria de los últimos dos años.

Conforme avanzaba el año, el enfrentamiento entre el MAG y el Banco Central se agudizaba. El Dr. Lizano paulatinamente había logrado algunas reformas financieras, tendientes a quitarle restricciones a los bancos del estado y a eliminar subsidios al sector agropecuario. Durante ese lapso la participación de grupos de agricultores organizados se concentró en presionar la aprobación de la ley FODEA y con ese propósito se hicieron presentes en la Asamblea Legislativa.

El antagonismo entre el Banco Central, que favorecía



reformas financieras tendientes a buscar la eficiencia del Sistema Bancario Nacional y el MAG, que se inclinaba por proteger al sector agropecuario, se hacia cada vez más evidente.

Varias asociaciones de agricultores y campesinos organizados manifestaron su apoyo al Ministerio de Agricultura. Sin embargo, su blanco principal era la tramitación de la ley FODEA, cuyos beneficios inmediatos eran más evidentes que la permanencia del Ministro Esquivel en su puesto.

El 25 de marzo de 1987 renunció el Dr. Eduardo Lizano, el 9 de abril Alberto Esquivel presentó su renuncia y ese mismo día regresó el Dr. Lizano al Banco Central . A partir del 1 de mayo de 1987 asumió Antonio Alvarez Desanti el Ministerio de Agricultura.

Una vez que la Ley FODEA se aprobó, la atención de nuevo se centró en el programa agropecuario. Con anterioridad a solo quince días de darse a conocer este programa, (el 19 de octubre de 1986) la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) se había opuesto a esas políticas. En esa oportunidad su posición no tuvo eco. La crítica de ANFE se fundamentaba en los siguientes argumentos:

- (a) Que el programa **Un Diálogo Permanente** considera la política económica y la política agrícola como algo opuesto.
- (b) Que el principio de autosuficiencia impide beneficiarse de las ventajas de especialización y del comercio internacional.
- (c) Que la agricultura sea dirigida por el Estado, mediante

la zonificación, implica un atentado contra la iniciativa empresarial y contra la eficiencia.

(d) Que el programa solo mencione la reducción de los precios de sustentación y no su eliminación.

(e) Que la ley establezca diferencias para favorecer al sector agropecuario, mediante el cambio en la base para cobrar el impuesto territorial, exoneración de maquinaria y equipo y reducción en las tarifas de consumos de electricidad no es conveniente.

(f) En resumen, el programa Un Diálogo Permanente refuerza el modelo económico que ha llevado a este país a la crisis.

(La Nación, 19 de octubre de 1986)

El debate continuó acentuándose cuando el recién nombrado Ministro de Agricultura refutó algunas afirmaciones de Jorge Guardia, economista del PUSC, quien criticó al programa agropecuario por estar mal concebido y ser negativo para la economía del país a largo plazo.

El Ministro de Agricultura emplazó a Jorge Guardia a un debate público sobre la agricultura de cambio. Ese debate y algunos artículos de otros políticos y hombres públicos, además de las noticias periodísticas, hicieron que el tema se difundiera.

En el período comprendido entre mayo y agosto de 1987, el tema agropecuario estuvo en boga. Sin embargo, la polémica fue más de tipo doctrinario. Las políticas se cuestionaron por diferentes grupos ideológicos, destacándose ciertos intelec-

tuales, ex-funcionarios públicos y académicos.

En el último cuatrimestre de 1987, los agricultores empezaron a manifestarse en contra de las autoridades gubernamentales. Según ellos, el programa agropecuario no se estaba llevando a cabo. Las presiones se ejercían ahora contra el Poder Ejecutivo. Un grupo de agricultores de la Federación Nacional Campesina (FENAC) se declaró en huelga de hambre y tomó el atrio de la Catedral. Reclamaban estudiar los convenios suscritos por el Gobierno con organismos internacionales. Después de 10 días depusieron su actitud, al recibir copias de los convenios con el Fondo Monetario Internacional y una promesa del gobierno de mantener una partida de 100 millones de colones en el presupuesto ordinario, para subsidiar las tasas de interés.

Dos de los puntos contenidos en el programa agropecuario, la apertura al diálogo y la independencia de Costa Rica en la toma de decisiones que le atañen, eran el motivo de su intervención .

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria también se enfrentó al Gobierno, protestando por una baja en el precio de sustentación del arroz. Reclamaban que esa medida era contraria a la política de autoabastecimiento, plasmada en el programa agropecuario (La Nación, 8-7-87).

Los ganaderos se enfrentaron a los bancos estatales y al Gobierno Central para que la ejecución de la Ley FODEA se agilizara, específicamente el trámite de las readecuaciones de las operaciones de los grandes ganaderos.

Ante esa situación de descontento y de presión por parte de

los grupos de agricultores organizados, el Ministro de Agricultura alegó que es difícil resolver el problema mientras esos grupos actúen de manera dispersa y descoordinada. Con esa insinuación del Ministro y concientes de la fuerza de una coalición, empiezan las conversaciones entre las diferentes agrupaciones. Es así, como en octubre de 1987 se logra la creación de la **Unidad Nacional del Sector Agropecuario (UNSA)**. UNSA es una organización que aglomera a 32 organizaciones, entre las que se encuentran asociaciones, sindicatos, federaciones y cámaras.

Según voceros de UNSA, más de 100.000 afiliados están representados en esa organización. No todos los afiliados son agricultores activos, ya que muchos han abandonado esas actividades por la crisis que sufre el sector.

Los otros grupos de presión importantes de agricultores organizados que no se unieron a UNSA son la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), la Unión de Productores Agropecuarios Nacionales (UPANACIONAL) y la Federación de Cámaras de Ganaderos de Costa Rica.

Durante noviembre y diciembre de 1987 las organizaciones de UNSA empezaron a plantearle al Gobierno medidas necesarias en el sector. El 12 de enero de 1988 le enviaron un documento al Presidente de la República, enumerando múltiples problemas y proponiendo soluciones. Entre las peticiones que hacían incluían un proyecto de reforma a la Ley FODEA y mayor flexibilidad por parte de los bancos estatales al otorgar crédito.

Ante el silencio del Gobierno, UNSA anunció medidas de presión. Esas se convocaron para el 4 de febrero de 1988. El 3 de febrero el Presidente de la República recibió a los delegados de UNSA. Participaron en la reunión el Ministro de Agricultura, el Vice-ministro de Economía y Comercio, el Ministro de Planificación, el Ministro de la Presidencia y el Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica.

El Gobierno de la República y los delegados de UNSA nombraron una comisión con carácter permanente y de autoridad suficiente para que en un plazo de 15 días presentara un programa de acciones correctivas. La comisión bipartita que se nombra queda integrada por cinco delegados de UNSA y cinco funcionarios públicos de las siguientes instituciones:

- Ministro de Economía y Comercio
- Ministerio de Planificación
- Banco Central de Costa Rica
- Banco Nacional de Costa Rica
- como coordinador, el Vice-ministro de Agricultura y Ganadería.

Cabe destacar que los funcionarios públicos nombrados en la comisión no son del más alto nivel y que su conocimiento del problema agropecuario no es global, limitándose a los asuntos manejados por su oficina.

En esa reunión el Presidente reiteró tres objetivos cruciales en la política agropecuaria y su interés por ponerlos en práctica:

- (a) Autoabastecimiento.
- (b) Institucionalización del Diálogo Permanente.
- (c) Recursos de la Banca del Estado dirigidos hacia el sector productivo.

También se nombró un grupo de abogados para estudiar algunas reformas a la Ley FODEA.

De esa reunión los delegados de UNSA salieron satisfechos, suspendieron las acciones que tenían planeadas y aunque esas no se dieron a conocer, es posible que unos 1.000 agricultores del Cantón de Dota estuvieron preparados para levantarse en protesta. Algunos dirigentes de UNSA reconocen que los planteamientos habían presentado ideas aisladas y aceptaron la iniciativa del Gobierno de elaborar un diagnóstico agropecuario con recomendaciones concretas.

Mientras todo eso sucedía, el frente de UPANACIONAL, que en un principio se acercó al movimiento de UNSA, se separó y planteó su propio diagnóstico y programa de desarrollo agropecuario. El principal motivo de la separación de UNSA y UPANACIONAL fue la organización de la primera y la distribución de las cuotas de poder.

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) y el Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (CAAP) nunca avalaron, pero tampoco se opusieron a UNSA. Varios estudios elaborados por esas oficinas son citados por UNSA y sobre sus conclusiones plantean acciones correctivas. La Federación de Cámaras de Ganaderos de Costa Rica, también cercana al nacimiento

de UNSA en un inicio, se separó por no compartir sus estrategias de "lobbying".

De la comisión bipartita que se nombrara el 3 de febrero entre delegados de UNSA y representantes del Gobierno salió un documento con una serie de peticiones que son presentadas al Presidente de la República el 15 de abril de 1988. Los representantes del Gobierno, aunque presentes en la comisión de trabajo, no pudieron contener las múltiples peticiones de UNSA. Estos últimos anularon a los primeros y elaboraron el trabajo a su antojo.

Después de la entrega del documento al Ministerio de Agricultura y Ganadería, la comisión nombrada por el Gobierno analizó una por una todas las acciones propuestas y las contestaron, indicando cuál es la situación real del problema y ofrecieron una respuesta a cada problema señalado por UNSA.

Las tres grandes áreas que abarca el documento son:

(a) Reforma a la ley FODEA.

(b) Crédito;

(c) Política de Precios.

(a) Las reformas a la Ley FODEA se decidió remitirlas a la Asamblea Legislativa. Los cambios sugeridos por UNSA son:

(1) Reformar el artículo 9 de la Ley con el objeto de ampliar las categorías de agricultores. Se considerarían pequeños agricultores aquellos con deudas originales de hasta 2 millones de colones, siempre que la totalidad por adecuar o readecuar no fuera superior a 5 millones de

colones. En el texto original la ley establece "...Se considerarán pequeños productores aquellos cuyas deudas, en conjunto, hubieren tenido montos originales de hasta 2 millones de colones.."

(2) Se considerarían medianos productores aquellos con montos originales de 5 millones de colones, siempre que la totalidad de las operaciones por adecuar o readecuar no fueran superiores a 10 millones de colones. En el texto original la ley establece "...Se considerarán medianos productores los que tengan obligaciones de crédito con los bancos del Estado cuyos montos originales sumaren hasta cinco millones de colones.."

Esta reforma ha sido muy criticada por los bancos del Estado. Sin embargo, no han hecho público su malestar. En el Banco Nacional de Costa Rica existen 373 operaciones grandes readecuadas, correspondientes a aproximadamente 150 agricultores. Estos serían los más beneficiados con esa reforma y no cientos de agricultores, como afirman los líderes de UNSA.

Otra de las reformas es con relación a la fecha a partir de la cual empieza a transcurrir el período de gracia. La ley establece que es la fecha de promulgación de la ley (8 de mayo de 1987). UNSA pretende que sea la fecha de formalización de la adecuación. Los bancos objetan esa reforma, porque de hecho a partir de la promulgación de la Ley los deudores favorecidos con ella han dejado de cancelar amortizaciones.

Una reforma menos controversial es la que sugiere que los



organismos de crédito o de integración cooperativista se clasifican de acuerdo a las operaciones de los productores individuales y no conforme al tamaño de la cooperativa.

(b) Crédito. Con relación a las operaciones de los grandes productores, de acuerdo al texto original de la Ley FODEA, esas operaciones se adecuarán directamente por los bancos del estado, para lo cual deberán demostrar la viabilidad de la empresa o entregar al banco bienes en dación de pago hasta por un monto que le permita a la empresa deudora alcanzar la viabilidad requerida (artículo 9, numeral 4 a) y b)).

Se propuso que por decreto se nombre una comisión tripartita, (estado, productores, bancos), para determinar el valor de los bienes muebles a recibir. Asimismo que los productores que no poseen bienes firmen un pagaré de adecuación.

Se solicita que se tramiten los cambios legales pertinentes para que los bancos consideren sujetos de crédito a quienes hayan extendido garantía fiduciaria y se encuentren en mora, si en los créditos directos están al día.

Los miembros del Gobierno integrantes de la comisión se oponen a esa petición. También se propone que los préstamos se puedan tramitar a través de las organizaciones agrupadas en UNSA. A esa solicitud se responde que en el tanto que esas organizaciones reúnan las características y condiciones propicias (como las cooperativas) se establecerán los mecanismos apropiados.

UNSA propone que los agricultores se clasifiquen para tener acceso al apoyo estatal y que reúnan las siguientes condiciones:

- Depender de esa actividad para su subsistencia
- Estar enmarcados en alguna forma de organización
- No disponer de recursos propios para desarrollar su actividad.

Los representantes del Gobierno no aceptan ese condicionamiento. La comisión acepta un programa de financiamiento prioritario para algunos productos agropecuarios y ajustar los avíos de esos productos. Esa aceptación queda condicionada a que las recuperaciones de las carteras de los bancos mantengan su comportamiento actual. En cuanto a la solicitud de financiar la asistencia técnica, se acepta hacerlo en los casos en que proceda y no en forma obligatoria como un costo al productor.

(e) Política de Precios. En relación a la política de precios UNSA propone un mayor control de los precios de los insumos que influyen en los costos del agricultor y darle una mayor participación a los productores en la fijación de precios. La respuesta del Gobierno hace alusión a la Ley de Protección al Consumidor y la imposibilidad de involucrar a los productores en la fijación de precios. Sin embargo, ofrecen fortalecer los nexos de índole consultiva.

En el primer cuatrimestre de 1988, los grupos de presión más importantes del sector; UNSA, UPANACIONAL, CNAA (Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria) se concentraron en elaborar programas agropecuarios que remiten al Presidente de la

República. Todos esos grupos de presión apoyaron al programa de un Diálogo Permanente, pero aseguran que ese nunca se puso en práctica.

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), en coordinación con el IICA, el Ministerio de Agricultura, UPANACIONAL y el Ministerio de Planificación, se han abocado a la preparación de un Plan de Desarrollo Agropecuario Nacional que defina las políticas del sector hasta el año 2.000. Con el propósito de darle continuidad se pretende involucrar a los dos secretarios generales de los partidos políticos mayoritarios.

#### V. CONCLUSIONES

Existe una política agropecuaria definida por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, esa no se ha puesto en práctica.

En el transcurso de los últimos dos años se pueden identificar cuatro etapas en el debate político de los grupos de presión del sector agropecuario:

- |           |   |
|-----------|---|
| I ETAPA   | Finaliza el 8 de mayo de 1987, con la promulgación de la Ley FODEA.   |
| II ETAPA  | Entre mayo y noviembre de 1987, debate doctrinario.   |
| III ETAPA | Entre noviembre de 1987 y marzo de 1988, crítica a la no ejecución del programa agropecuario y presentación de programas alternos al Poder Ejecutivo. |

**IV ETAPA**            Esta etapa empezó en abril de 1988. Los grupos presionan para que se ejecuten los programas que propusieron al Gobierno. Las acciones de fuerza empiezan a sentirse.

Las estrategias de cabildeo y los intereses de los grupos importantes difieren mucho.

La experiencia de los líderes y dirigentes de agricultores organizados es un factor de suma importancia para la consecución de sus demandas.

**NOTA:**

- \* Tomás Miller es un investigador en Academia de Centroamérica. Este trabajo se escribió para el Proyecto Policy Tools for Rural Finance in Costa Rica, patrocinado por la USAID en San José, a través del convenio cooperativo entre AID y Ohio State University. El autor asume la responsabilidad por las conclusiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Agricultura y Ganadería,  
Un Diálogo Permanente. Políticas y programas para el sector  
agropecuario, San José, 1986.

SEPSA, Políticas Agropecuarias, Un Diálogo Permanente,  
(1986-1990), diciembre 1986

ANFE, El programa Agropecuario,  
19 de octubre de 1986, La Nación

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Agricultura de Cambio en  
Acción,  
La Nación, 7 de diciembre de 1987

Alvarez Desanti, Antonio, ANFE: El Cambio de la Agricultura de  
Cambio, lineamientos de una política agrícola,  
La Nación, 3 de agosto de 1987

Guardia, Jorge, Debate Agrícola,  
Actualidad Económica, febrero y marzo de 1987

Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, Ministerio de  
Agricultura y Ganadería, Resultados Reunión,  
Diagnóstico del sector Agropecuario, 24 y 25 marzo de 1988

UNSA, Diagnóstico Agropecuario,  
Unsa, abril 1988

UPANACIONAL, Elaboración conjunta de un programa de desarrollo  
Agropecuario,  
abril 1988

UNPANACIONAL, Boletín Informativo,  
marzo-abril 1988

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Respuesta de la Comisión  
al Documento Diagnóstico Agropecuario, UNSA, Estudio del sector  
productivo costarricense (para discusión),  
abril 1988

Lizano, Eduardo, Desde el Banco Central, El Proteccionismo  
Agrícola: Talón de Aquiles de la Economía Nacional,  
Academia de Centro América,  
San José, abril 1987